

Rozdział 2

Marzanna Poniatowicz

DECENTRALIZACJA ORAZ AUTONOMIA FINANSOWA I PODATKOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO FUNDAMENTY FEDERALIZMU FISKALNEGO

Wstęp

Decentralizacja i związany z nią wielopoziomowy podział władzy publicznej traktowane są w doktrynie nie tylko jako skuteczne metody zabezpieczenia wolności w demokracjach²⁰, ale również jako rozwiązania sprzyjające zwiększeniu efektywności funkcjonowania sektora publicznego oraz optymalizacji procesu świadczenia dóbr i usług publicznych²¹. Z decentralizacją ściśle wiążą się koncepcja federalizmu jako podziału władzy publicznej na różnych szczeblach (np. lokalnym, stanowym, krajowym) oraz koncepcja federalizmu fiskalnego eksponująca kwestię optymalizacji związanego z tym podziału dochodów i wydatków publicznych. Federalizm fiskalny jest więc współczesną koncepcją ekonomiczną, a jednocześnie subdyscypliną finansów publicznych, nawiązującą do idei wielopoziomowych finansów publicznych, w której szczególnie akcent kładzie się na problematykę decentralizacji fiskalnej oraz autonomii finansowej samorządu terytorialnego. Nasilające się w Polsce procesy re-centralizacji władzy publicznej oraz marginalizacji i erozji finansów samorządowych zainspirowały autorkę do przanalizowania głównych założeń i postulatów przedmiotowej koncepcji, które według opinii autorki powinny być traktowane przez decydentów publicznych jako cenne zalecenia doktryny, wskazujące kierunki niezbędnych reform finansów publicznych oraz optymalne modele relacji fiskalnych zachodzących pomiędzy centralną władzą publiczną i władzami jednostek samorządu terytorialnego (JST). Zamierzeniem autorki jest wykazanie specyfiki, złożoności i wieloaspektowości procesów decentralizacji fiskalnej oraz autonomii dochodowej (podatkowej) i wydatkowej jako ich rezultatów. Dokonano w tym celu szerokiego przeglądu literatury naukowej z zakresu

²⁰ Por. F.A. Hayek: *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago, Chicago 1960, s. 380; A. Benz, Y. Papadopoulos: *Governance and Democracy: Concepts and Key Issues*, [w:] *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, eidem (eds.), Routledge, New York 2007, s. 1-26.

²¹ M. Sow, I.F. Razafimahefa: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, IMF Working Paper 2015, no. 59, s. 1-29.

dorobku teoretycznego federalizmu fiskalnego. Natomiast zróżnicowane postępy decentralizacji w ujęciu empirycznym przeanalizowano na przykładzie 57 państw w latach 2015–2020, z wykorzystaniem indeksu autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index – LAI 2.0*) i indykatora autonomii fiskalnej (*Financial Autonomy – FA*) jako jednego z jego komponentów, wyliczonych według metodologii Ladnera, Keuffera i Bastianena (2021).

1. Federalizm fiskalny – podstawowe założenia i ewolucja koncepcji

Teoria federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism theory*) to jedna ze współczesnych koncepcji ekonomicznych, rozwijana mniej więcej od połowy XX wieku, istotna z punktu widzenia idei wielopoziomowego rządzenia publicznego (*multi-level governance*) i wielopoziomowych finansów publicznych (*multi-level government public finance*). Traktowana jest jako subdyscyplina teorii finansów publicznych. Za jej prekursora uważa się urodzonego w Niemczech amerykańskiego ekonomistę Richarda Musgrave'a, który po raz pierwszy użył tego terminu w 1959 roku²². Źródeł przedmiotowej koncepcji teoretycznej należałoby szukać jednak już znacznie wcześniej, tj. w pracach żyjącego na przełomie XVI i XVII wieku Johanna Althusiusa – niemieckiego teoretyka państwa i prawa. Powołany autor często traktowany jest jako prekursor nowoczesnego federalizmu, a prezentowaną przez niego koncepcję podziału władzy określa się terminem *Althusian federalism*²³. W pracy zatytułowanej *Politica Methodice Digesta, Atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, opublikowanej już ponad czterysta lat temu, bo w 1603 roku zaproponował niezwykle nowoczesne, jak na tamte czasy, ujęcie niezbędnych filarów funkcjonowania władzy publicznej. Zaliczył do nich: (1) pluralizm poziomów rządzenia rozumiany jako zdywersyfikowana na różnych szczeblach władza publiczna; (2) konieczność zgody (konsensusu); (3) autonomię, zgodnie z którą każdy szczebel władzy publicznej ma określony poziom niezależności/suwerenności; (4) subsydiarność, rozumianą jako polityczne zobowiązanie do pozostawienia jak największej władzy na niższym poziomie rządzenia; (5) wzajemną solidarność, rozumianą jako partycypację różnych społeczności we wspólnym dobru publicznym. Federalizm fiskalny zajmuje się problematyką optymalnego podziału funkcji i środków publicznych pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej. Jest jednocześnie subdyscypliną finansów publicznych opierającą się na założeniu,

²² R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959. Szerzej na temat koncepcji federalizmu fiskalnego również w innym opracowaniu autora: R.A. Musgrave: *Economics of Fiscal Federalism*. Nebraska Journal of Economics and Business 1971, vol. 10(4), s. 3–13.

²³ A. Benoist: *The First Federalist: Johannes Althusius*. Telos. Critical Theory of the Contemporary 2000, no. 118, s. 25–58; L. Chmielewska: *Johannes Althusius: pierwszy teoretyk federalizmu*. Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne 2012, nr 9, s. 11–29.

że system finansów publicznych w każdym państwie jest ściśle powiązany ze strukturą instytucji publicznych oraz charakterem relacji zachodzących między nimi (*intergovernmental relations* – IGR). W literaturze przedmiotu jako pozytywne efekty prawidłowo ukształtowanych IGR zachodzących między różnymi poziomami władzy publicznej wskazuje się²⁴:

- decentralizację procesu decyzyjnego i funkcjonalną, a tym samym wzmocnienie samorządu terytorialnego poprzez przydzielenie mu kompetencji i zasobów odpowiednich do realizowanych zadań publicznych;
- zwiększenie przejrzystości sektora finansów publicznych oraz skuteczności w podejmowaniu decyzji przez decydentów publicznych;
- stały dialog między różnymi poziomami władzy publicznej;
- uwzględnianie w szerszym zakresie w polityce publicznej, realizowanej w oparciu o współpracę międzyrządową i konsensus, różnych perspektyw i celów publicznych, co z kolei zwiększa integrację tej polityki, a dodatkowo również akceptację i szacunek dla rządów prawa;
- większą spójność polityki publicznej z federalnym dogmatem „jedności w różnorodności”, opartym na założeniu, że dopuszczalna jest rozbieżność terytorialna polityk, a rolą koordynacji międzyrządowej jest zapewnienie funkcjonalności systemu jako całości.

Za jedną z wad federalizmu fiskalnego uważa się natomiast fakt, że przy wieloszczeblowej strukturze władzy rządzenie publiczne jest zdecydowanie trudniejsze i bardziej złożone, mogą pojawiać się konflikty pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy. W literaturze przedmiotu proces ten określany jest obrazowo jako proces przeciągania liny między różnymi poziomami władzy publicznej (*intergovernmental tug-of-war*)²⁵. Argumentem przeciwko federalizmowi fiskalnemu jest również ryzyko wzrostu nierówności międzyregionalnych, w tym nierówności dochodowych²⁶. Za inną wadę uznaje się też rezygnację z efektu skali w związku z mniejszym obszarem aktywności władzy publicznej²⁷.

Teoria federalizmu fiskalnego koncentruje się na poszukiwaniu optymalnego zakresu decentralizacji sektora publicznego (*optimal federalism* – OF) oraz optymalnego podziału funkcji sektora finansów publicznych na różnych poziomach

²⁴ A. Heinemann-Grüder, S. Keil, K. Kössler, J. Woelk: *Intergovernmental Relations: Meaning and Relevance for Conflict Management*, [w:] *Federalism and Conflict Management*, H. Buehler, S. Luther, M. Siegner (eds.), International Munich Federalism Days 2017, Hanns Seidel Foundation, Munich 2017.

²⁵ Por. B. Purnell: *Federalism. The States Need to Play Tug-of-War with the Federal Government*, ALEC, July 23, 2019, <https://alec.org/article/the-states-need-to-play-tug-of-war-with-the-federal-government/> (dostęp: 26.02.2023); E. Ryan, *Federalism and the Tug of War Within: Introduction*, Oxford University Press, 2012, <https://ir.law.fsu.edu/articles/688> (dostęp: 26.02.2023).

²⁶ Por. L.P. Feld, Ch. Frey, Ch.A. Schaltegger, L.A. Schmid: *Fiscal Federalism and Income Inequality: An Empirical Analysis for Switzerland*. *Journal of Economic Behavior & Organization* 2021, vol. 185, s. 463-494.

²⁷ Szerzej na temat ten temat w: B. Wieliczko: *Federalizm fiskalny – wady i zalety*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2018, nr 2(92), s. 477-284.

władzy publicznej (np. centralnym/federalnym, stanowym, lokalnym)²⁸. Zgodnie z podziałem funkcji finansów publicznych zaproponowanym przez wspomnianego już wcześniej Richarda A. Musgrave'a, rząd centralny/federalny powinien być odpowiedzialny za stabilizację gospodarczą i redystrybucję dochodów publicznych (funkcja stabilizacyjna i redystrybucyjna), natomiast władze stanowe i lokalne – za alokację zasobów (funkcja alokacyjna)²⁹.

Istotę koncepcji federalizmu fiskalnego dobrze oddaje termin *multi-level governance* (MLG), którego po raz pierwszy użył w 1993 roku amerykański politolog Gary Marks³⁰. Dywersyfikacja władzy publicznej, jej zadań i kompetencji oraz środków finansowych postrzegana jest w teorii federalizmu fiskalnego jako skuteczny instrument zwiększania efektywności sektora publicznego oraz optymalizacji procesu świadczenia dóbr i usług publicznych. Dzięki niemu dobra i usługi publiczne mają szansę być świadczone w sposób efektywny i zgodny ze zróżnicowanymi preferencjami mieszkańców wspólnot samorządowych³¹. Jednocześnie teoretycy MLG podkreślają, że zróżnicowane poziomy władzy muszą być optymalnie dopasowane, czemu służy prawidłowo ukształtowany system IGR. Odzwierciedleniem wspomnianego dopasowania jest akronim FOCJ (skrót od słów: *functional, overlapping, competing jurisdictions*), co w tłumaczeniu oznacza: *funkcjonalne, nakładające się, konkurujące jurysdykcje*)³². W 1999 roku określenia tego użyło po raz pierwszy dwóch szwajcarskich ekonomistów, tj. Bruno S. Frey i Reiner Eichenberger³³. Intencją powołanych autorów było zaakcentowanie modelowych cech jurysdykcji występujących w ramach zdecentralizowanego państwa. Charakteryzowali je jako nakładające się na siebie przestrzennie i funkcjonalnie jednostki terytorialne, dysponujące niezależnymi od władz stanowych lub centralnych, własnymi organami politycznymi, realizujące własne zadania/funkcje w kontekście procesu dostarczania dóbr i usług publicznych oraz jednocześnie konkurujące między sobą o lokalnych podatników (*local tax competition*).

Pośrednio do koncepcji tej nawiązywał już w latach 50. ubiegłego stulecia amerykański ekonomista i geograf – Charles M. Tiebout³⁴. Zwracał on uwagę na znaczenie konkurencji na poziomie lokalnym jako determinanty warunkującej ofertę dóbr publicznych, a sformułowana przez niego koncepcja teoretyczna, którą

²⁸ K. Piotrowska-Marczak (red.): *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 16–22.

²⁹ R.A. Musgrave: *The Theory of Public Finance...*, op. cit., s. 5.

³⁰ G. Marks: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, [w:] *The State of the European Community*, A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), Lynne Rienner, New York 1993, s. 391–410.

³¹ G. Paluszak: *Federalizm fiskalny – szansa czy zagrożenie dla europejskiej unii walutowej*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, K. Piecha, G. Szczodrowski (red.), Instytut Wiedzy, Warszawa 2002, s. 93.

³² I. Bache, M. Flinders (eds.): *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 4.

³³ B.S. Frey, R. Eichenberger: *The New Democratic Federalism for Europe – Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.

³⁴ Ch. Tiebout: *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 1956, no. 64 (5), s. 416–424.

dziesięć lat później Wallace E. Oates określił terminem *hipotezy Tiebouta* (*The Tiebout Hypothesis*)³⁵, to swoisty fundament teoretyczny i punkt odniesienia dla klasycznego podejścia do federalizmu fiskalnego, zwanego federalizm pierwszej generacji – szerzej na ten temat w dalszej części³⁶. Tiebout zakładał, że konkurencja między jurysdykcjami prowadzi do optymalizacji zarówno wielkości, jak i jakości dostarczanych przez nie lokalnych dóbr publicznych w kontekście wielkości lokalnych obciążeń podatkowych ich mieszkańców. Konkurencja sprawia, że władze samorządowe starają się dostarczać swoim mieszkańcom dobra i usługi publiczne po możliwie najbardziej korzystnych cenach, w ten sposób wpływając nie tylko na ich decyzje wyborcze, ale również na decyzje dotyczące miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podatników. To właśnie w wyniku działań konkurencyjnych poszczególnych jurysdykcji część mieszkańców wspólnot samorządowych decyduje się na migrację podatkową do innych jurysdykcji. Proces ten określany jest w doktrynie mechanizmem „głosowania nogami” (*foot voting mechanism*). Podatnicy wybierają te jednostki, w których występuje optymalna dla nich relacja ilości i jakości lokalnych dóbr/usług publicznych do wielkości pobieranych za to obciążeń podatkowych. Tiebout uważał, że mechanizm lokalnej konkurencji podatkowej sprzyja świadczeniu usług publicznych opartych na zdrowych zasadach konkurencji ekonomicznej. Co symptomatyczne, Tiebout w zasadzie nie dostrzegał zagrożeń związanych z lokalną konkurencją podatkową, skupiając się przede wszystkim na pozytywnych aspektach związanych z tym procesem. Jako koronny argument w tym zakresie przedstawiał mechanizm kapitalizacji fiskalnej (*fiscal capitalization*), zgodnie z którym na ceny nieruchomości na rynku lokalnym składają się dwa komponenty: wartość nominalna nieruchomości oraz związana z lokalizacją tej nieruchomości suma korzyści wynikających z oferowanej przez władze samorządowe lokalnej oferty dóbr i usług publicznych³⁷. W kontekście podejmowanej tutaj kluczowej problematyki badawczej, jaką jest decentralizacja fiskalna, można przyjąć tezę, że Tiebout optował za silnym, zdecentralizowanym finansowo samorządem terytorialnym, dysponującym własnymi źródłami podatkowymi i autonomią podatkową³⁸, a tym samym

³⁵ W.E. Oates: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis*. *Journal of Political Economy* 1969, vol. 77(6), s. 957–971.

³⁶ Inne, spotykane w literaturze przedmiotu anglojęzycznej określenia tej koncepcji to: *The Tiebout model*, *Tiebout sorting* lub *Tiebout migration*.

³⁷ Szerzej na ten temat w następujących pracach: J. Yinger: *Capitalization and the Theory of Local Public Finance*, *Journal of Political Economy* 1982, vol. 90(5), s. 917–943; W. E. Oates: *The Many Faces of the Tiebout Model*, [w:] *The Tiebout Model at Fifty*, W.A. Fischel (ed.), Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2006, s. 24–27.

³⁸ Władza podatkowa związana z tak rozumianą autonomią podatkową obejmuje różne aspekty swobody władz samorządowych w zakresie możliwości kształtowania własnych źródeł podatkowych. Wspomniana swoboda określana jest w koncepcji federalizmu fiskalnego anglojęzycznym terminem *taxing power*. W najszerszym ujęciu obejmuje ona prawa jednostek podsektora *subnational government* (SNG) do: wprowadzania lub znoszenia podatków, ustalania stawek podatkowych, określania podstawy opodatkowania i wprowadzania preferencji podatkowych.

samorządem zdolnym do uczestnictwa w lokalnej konkurencji podatkowej³⁹. W przedmiotowej koncepcji kładzie się szczególny nacisk na mobilność, podatki i konkurencję fiskalną. Ta ostatnia traktowana jest jako swoisty warunek *sine qua non* efektywności procesów dostarczania dóbr i usług publicznych przez sektor publiczny.

Należy podkreślić, że współcześnie przedmiotowa koncepcja jest dość powszechnie krytykowana, między innymi ze względu na nieuwzględniane w niej przez Tiebouta określone ograniczenia rynkowe oraz ograniczoną mobilność bazy podatkowej⁴⁰. W tym kontekście ocenia się ją jako dość naiwną koncepcję, nieuwzględniającą kluczowych zagrożeń związanych z lokalną konkurencją podatkową, wśród których wymienia się najczęściej:

- wzrost nierówności dochodowych i utrwalanie terytorialnych nierówności rozwojowych;
- problem tzw. efektów zewnętrznych opodatkowania (*spillover tax effects*), rozpatrywanych w kontekście wpływu polityki podatkowej prowadzonej w ramach jednej jurysdykcji na bazę podatkową, politykę podatkową i sytuację finansową w innej jurysdykcji;
- fikcyjne migracje bazy podatkowej pomiędzy jurysdykcjami;
- mechanizm „wyścigu do dna” (*race to the bottom*) polegający na intencyjnym zaniżaniu przez konkurujące jurysdykcje swoich dochodów podatkowych, a w rezultacie niedostateczną podaż lokalnych dóbr/usług publicznych.

Warto dodać, że koncepcja teoretyczna federalizmu fiskalnego podlegała ewolucji i zmieniała się w ujęciu historycznym. Nawiązywał do tego w swoich pracach wspomniany już wcześniej Wallace E. Oates, wyodrębniając federalizm fiskalny w ujęciu tradycyjnym, czyli federalizm pierwszej generacji (*The First Gene-*

³⁹ Chodzi tu oczywiście o wariant tzw. klasycznej konkurencji podatkowej (*classical tax competition*), a więc konkurencji o bazę podatkową, opartej na kryterium efektywności ekonomicznej. Niejako ułomną formą wspomnianej konkurencji podatkowej jest tzw. porównawcza konkurencja podatkowa (*yardstick tax competition*), oparta o kryterium politycznej konkurencji, czyli inaczej kryterium reelekcji. Ten typ konkurencji określane jest często terminem naśladownictwa podatkowego (*tax mimicking*). Szerzej na temat wspomnianych dwóch form konkurencji podatkowej w podsektorze SNG w następujących pracach: M. Allers, J.P. Elhorst: *Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands*. *International Tax and Public Finance* 2005, no. 12, s. 493–513; H. Blöchliger, J.M. Piñero-Campos: *Tax Competition Between Sub-central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2011, no. 13, s. 5; P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2016, nr 2(64), s. 6–7.

⁴⁰ Jako przykłady krytycznego podejścia do koncepcji teoretycznej Tiebouta można wskazać następujące prace naukowe: T.F. Bewley: *Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures*. *Econometrica* 1981, vol. 49(3), s. 713–740; R. Boadway, J.F. Tremblay: *Reassessment of the Tiebout Model*. *Journal of Public Economics* 2012, vol. 96(11–12), s. 1063–1078; K.A. Hassett, R.G. Hubbard, M.H. Jensen: *Tiebout and Competitiveness*, [w:] *Rethinking Competitiveness*, K.A. Hassett (ed.), The AEI Press, Washington 2012, s. 1–31; K. Dowding, P. John: *Exiting Behavior Under Tiebout Conditions: Towards a Predictive Model*. *Public Choice* 1996, vol. 88(3–4), s. 393–406.

ration Theory – FGT), przypadający na lata 50. i 60. XX wieku oraz federalizm fiskalny drugiej generacji (*The Second Generation Theory – SGT*), którego początek przypada mniej więcej na lata 70. XX wieku⁴¹.

FGT preferuje zdecentralizowany model polityki alokacyjnej, zakładając, że konsumpcja dóbr publicznych powinna odbywać się w przeważającej mierze w ramach lokalnych jednostek terytorialnych, a rządy zdecentralizowanej władzy publicznej zapewniają efektywne poziomy dóbr publicznych, czyli „idealne mapowanie” oraz optymalną „alokację podatków”. Obowiązuje w tym zakresie zasada ekwiwalencji fiskalnej (*fiscal equivalency*), sformułowana w 1969 roku przez amerykańskiego ekonomistę Mancura Olsona⁴². Zgodnie z nią obszar zasięgu podejmowanych przez władze publiczne decyzji dotyczących dostarczania i finansowania podatkowego danego dobra publicznego powinien pokrywać się z obszarem konsumpcji tegoż dobra publicznego, tak aby zapewnić zbieżność beneficjentów dobra publicznego z osobami ponoszącymi koszty jego finansowania, czyli podatnikami. W koncepcji FGT nie wyklucza się międzyrządowych transferów (np. subwencji, dotacji), zakładając jednocześnie, że powinny być one bardzo dobrze przemyślane, tak aby nie powodowały przerzucania kosztów na inne jurysdykcje. FGT opiera się jednocześnie na założeniu, że decydenci publiczni mają dobre intencje i zależy im na korygowaniu niedoskonałości rynku. W tym kontekście FGT można ocenić jako koncepcję naiwną i upraszczającą rzeczywistość gospodarczą, ponieważ pomijającą problem zawodności władzy publicznej (*government failure*). Przyjmuje się w niej, że władza publiczna jest władzą racjonalną, dążącą do maksymalizacji dobrobytu obywateli, nieforsującą własnych interesów politycznych, które byłyby sprzeczne z interesami wyborców/podatników.

Zdecydowanie bardziej krytycznie i wieloaspektowo podchodzi się natomiast do tych kwestii w SGT, zakładając, że na decyzje podejmowane przez decydentów publicznych ma wpływ szereg uwarunkowań pozaekonomicznych. W celu ich rozpoznania i zdiagnozowania w SGT wykorzystuje się dorobek teoretyczny różnych nurtów tzw. ekonomii heterodoksyjnej⁴³. Jako przykład w tym zakresie można wskazać nową ekonomię instytucjonalną (*New Institutional Economics – NIE*). Czołowymi reprezentantami tego nurtu byli: brytyjski ekonomista Ronald Harry Coase⁴⁴ oraz amerykańscy ekonomiści, tj. Oliver E. Williamson⁴⁵ i Douglass

⁴¹ W.E. Oates: *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance* 2005, no. 12, s. 349–373; idem: *On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. *National Tax Journal* 2008, no. 16(2), s. 313–334.

⁴² M. Olson: *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*. *American Economic Review* 1969, vol. 59(2), s. 479–487.

⁴³ Szerzej na ten temat w: D. Kielczewski: *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksyją ekonomiczną*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2021, s. 97–151.

⁴⁴ R.H. Coase: *The New Institutional Economics*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1984, no. 140(1), s. 229–231.

⁴⁵ O.E. Williamson: *The New institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*. *Journal of Economic Literature* 2000, vol. 38(3), s. 595–613.

C. North⁴⁶. W przedmiotowym nurcie szczególną rolę przypisuje się instytucjom rozumianym jako swoiste reguły gry wykształcone przez społeczeństwo. Zakłada się, że na procesy decyzyjne ma wpływ szereg czynników pozaekonomicznych (społecznych, historycznych, politycznych, prawnych). Jako kluczową funkcję wspomnianych wcześniej instytucji określa się natomiast obniżanie kosztów transakcyjnych (w kontekście podsektora samorządowego – publicznych kosztów transakcyjnych), rozumianych jako koszty komunikowania się podmiotów na rynku. W SGT oprócz teorii kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Theory*) ściśle związanej ze wspomnianą kwestią wykorzystuje się również dorobek różnych innych teorii powiązanych z NIE, takich jak np.: teoria wyboru publicznego (*Public Choice Theory*), ekonomia konstytucyjna (*Constitutional Economics*), ekonomiczna teoria demokracji (*Economic Theory of Democracy*), teoria agencji (*Theory of Agency*) czy teoria praw własności (*Property-Rights Theory*). Ograniczona objętość opracowania nie pozwala na szersze rozwinięcie tych wątków. Podsumowując, warto tylko podkreślić, że SGT podchodzi do federalizmu federalnego – w porównaniu do FGT – z innej perspektywy. Nie oznacza to jednak, że SGT powinno się traktować jako zupełnie nową, odrębną koncepcję teoretyczną. Jest to raczej uzupełnienie teoretyczne FGT.

Kluczowe pytania/problemy, eksponowane w teorii federalizmu fiskalnego, niezależnie od tego, czy odnosimy się do FGT czy SGT, są w zasadzie identyczne. Trafnie zidentyfikował je Richard M. Bird, sprowadzając je do odpowiedzi na następujące pytania⁴⁷:

- Kto powinien realizować i jakie zadania publiczne w kontekście optymalizacji wydatków publicznych? – pytanie o przypisanie wydatków;
- Kto powinien pobierać i jakie podatki? – pytanie o przypisanie dochodów;
- W jaki sposób łagodzić pionowe nierówności dochodów i wydatków publicznych występujące w podsektorze samorządowym? – pytanie o pionową nierównowagę fiskalną i mechanizmy jej wyrównywania;
- Czy i w jaki sposób równoważyć nierównowagi poziome występujące pomiędzy potrzebami wspólnot terytorialnych a ich zróżnicowanym potencjałem zasobowym? – pytanie o poziomą nierównowagę fiskalną i mechanizmy wyrównywania;
- Kto i na jakich zasadach powinien ograniczać/limitować zadłużanie JST? – pytanie o lokalne reguły zadłużenia;
- Jak przedstawia się system instytucjonalny warunkujący optymalne rozwiązanie problemów zdefiniowanych w pytaniach 1–5? – pytanie o instytucjonalne aspekty federalizmu fiskalnego.

Każde z tak sformułowanych pytań/problemów powinno być analizowane indywidualnie w poszczególnych państwach. Tak jak nie istnieje jeden, uniwersal-

⁴⁶ D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; idem: *A Transaction Cost Theory of Politics*. *Journal of Theoretical Politics* 1990, vol. 2(4), s. 355–367.

⁴⁷ R.M. Bird: *Fiscal Federalism in Russia: A Canadian Perspective*. *Public Finance and Management* 2003, vol. 3(4), s. 419–456.

ny model federalizmu fiskalnego, tak nie istnieją modelowe odpowiedzi pasujące do wszystkich państw. W każdym z nich występują specyficzne uwarunkowania przesądzające o optymalizacji procesu decentralizacji władzy publicznej i zasobów finansowych z tym związanych. Kluczowa aczkolwiek nieprzesądzająca w tym zakresie jest struktura terytorialno-prawna państwa. Zdecydowana większość państw na świecie działa w ramach jednolitego, tj. unitarnego systemu władzy publicznej. Przykładowo, spośród ogólnej liczby 193 państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) – 166 to państwa unitarne, a tylko 27 – państwa o strukturze federacyjnej⁴⁸. Zwykle wyższym poziomem zaawansowania decentralizacji, w tym również decentralizacji fiskalnej charakteryzują się państwa federacyjne, niższym – unitarne, jednak nie zawsze tak jest. Występują państwa federacyjne scentralizowane (tzw. scentralizowany federalizm), ale są i państwa unitarne znacznie bardziej zdecentralizowane od federalnych. Są wreszcie państwa *quasi-federalne*, w których rozkład władzy między centrum a poszczególnymi jednostkami terytorialnymi nie jest równy (decentralizacja niesymetryczna) i niektóre ich autonomiczne regiony mają zdecydowanie większe uprawnienia fiskalne od pozostałych. Jako przykłady w tym zakresie można podać: Hiszpanię z 17 wspólnotami autonomicznymi (np.: Katalonia, Kraj Basków, Wyspy Kanaryjskie), Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii (z krajami zdecentralizowanymi, np. Irlandia Północna, Szkocja i Walia); Włochy (z 10 regionami o specjalnym statusie, np. Sycylia, Sardynia); Francję (np. Korsyka i regiony zamorskie posiadające status regionów najbardziej oddalonych); Portugalię (np. Azory i Madera).

Co symptomatyczne, federalizm jako polityczny i finansowy system sprawowania władzy publicznej często ewoluje w ujęciu historycznym, nawet w ramach jednego państwa. Jako dobry przykład w tym zakresie mogą posłużyć Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (por. tabela 2.1).

Tabela 2.1. Modele/etapy amerykańskiego federalizmu – ewolucja

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Podwójny federalizm (<i>Dual federalism</i>)	1836-1933	<ul style="list-style-type: none"> - klarowny podział kompetencji pomiędzy poziomami władzy publicznej; - kompetencje przydzielone każdemu poziomowi władzy nie zachodzą na siebie i wykluczają się wzajemnie – analogia do ciasta tortowego (<i>layer cake federalism</i>), w którym poszczególne warstwy symbolizują różne kompetencje różnych szczebli władzy publicznej; - brak równości w podziale kompetencji pomiędzy poziomem federalnym, stanowym i lokalnym; - relacje między rządem federalnym i rządami stanowymi charakteryzują się raczej napięciem niż współpracą

⁴⁸ Por. *Official Names of The United Nations Members*, n.int/protocol/sites/www.un.int/files/Protocol%20and%20Liaison%20Service/officialnamesofcountries.pdf (dostęp: 26.02.2023).

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Kooperatywny federalizm (<i>Cooperative federalism</i>)	1933-1961	<ul style="list-style-type: none"> - rząd federalny, rządy stanowe i JST dzielą się odpowiedzialnością za prawie wszystkie funkcje; - preferowanie możliwie najbardziej zdecentralizowanych szczebli podziału terytorialnego; - model organizacji współpracującej i solidarnościowej w finansach publicznych; - współpraca między poziomami władzy publicznej zarówno w sferze finansowej, jak i w zakresie realizacji zadań publicznych; - kompetencje przydzielone każdemu poziomowi władzy zachodzą na siebie wzajemnie – analogia do ciasta marmurkowego (<i>marble cake federalism</i>), ale istnieje podział odpowiedzialności i partnerzy są traktowani równorzędnie
Twórczy federalizm (<i>Creative federalism</i>)	1961-1969	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta L. Johnsona; - model oparty na partnerstwie rządu federalnego, stanów, miast, hrabstw, okręgów szkolnych itp.; - polityka dotowania miast bezpośrednio przez rząd federalny (<i>categorical grants</i>)
Konkurencyjny federalizm (<i>Competitive federalism</i>) lub Nowy federalizm (<i>New fiscal federalism</i>)	1969-1977	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta R. Nixona, oparty na mechanizmach decentralizacji (<i>general revenue sharing</i>) oraz rywalizacji fiskalnej i konkurencji podatkowej pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej
Nowy federalizm partnerski (<i>New partnership federalism</i>)	1977-1981	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta J. Cartera; - zacieśnienie współpracy między rządem federalnym a samorządami lokalnymi, często z pominięciem władz stanowych; - liczne interwencje fiskalne i programy dotyczące zwłaszcza obszarów miejskich, oparte na wykorzystaniu dotacji i instrumentów polityki podatkowej
Nowy federalizm regulacyjny (<i>New regulatory federalism</i>)	1981-1989	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta R. Reagana, stojącego na stanowisku, że zadania rządu federalnego i stanowego powinny być rozdzielone; - polityka ograniczania finansowania przez rząd federalny programów społecznych oraz cedowania odpowiedzialności w tym zakresie na władze stanowe i lokalne; - nacisk na instrumenty ograniczające wielkość wydatków publicznych i zwiększające efektywność sektora publicznego
Przymusowy federalizm (<i>Coercive federalism</i>)	1989-1993	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta Georga H.W. Busha; - wykorzystywanie instrumentów administracyjnego przymusu w celu wpłynięcia na władze stanowe i lokalne; - centralizacja systemu finansów publicznych

Model federalizmu fiskalnego	Okres historyczny	Cechy charakterystyczne modelu
Odnowiony federalizm (<i>Reinventing federalism</i>)	1993–2009	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta Clintona, optującego za ograniczaniem wydatków i deficytów publicznych rządu federalnego oraz deklarującego w 1996 roku: <i>the era of big government is over</i> (niestety, dzisiaj już wiemy, że prezydent Clinton bardzo się mylił); - rząd federalny wyłącznie steruje, kluczowe są władze stanowe (<i>pro-state federalism</i>) i władze lokalne; - model federalizmu oparty na partnerstwie władz publicznych różnych szczebli (<i>federal-state-local partnership</i>)
Postępowy federalizm (<i>Progressive federalism</i>)	2009–2017	<ul style="list-style-type: none"> - model kojarzony z administracją prezydenta B.H. Obamy optującego za oddolną demokracją; - model zdecentralizowany, pozwalający władzom stanowym na realizowanie własnych celów politycznych oraz na większą kontrolę nad sprawami publicznymi, zarezerwowanymi pierwotnie dla rządu federalnego; - stany jako swoiste „laboratoria demokracji” (koncepcja spopularyzowana przez sędziego Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych – L. Brandeisa), tj. miejsca, w których można na mniejszą skalę przetestować odważne i innowacyjne rozwiązania społeczne i ekonomiczne – jeśli się one sprawdzą w praktyce to mogą być zastosowane przez władze innych stanów; - model oparty jednocześnie na wysokich wydatkach rządu federalnego związanych między innymi ze zmianami w systemie opieki zdrowotnej (<i>Obamacare</i>), a także pomocą publiczną, której celem było ograniczanie negatywnych skutków kryzysu 2007–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D.V. Edwards, A. Lippucci: *Practicing American Politics: An Introduction to Government*, Worth Publisher, New York 1998, s. 96; J.R. Marbach, E. Katz, T.S. Smith (eds.): *Federalism in America: An Encyclopedia*, Greenwood Press, 2006.

2. Decentralizacja fiskalna jako teoretyczny fundament koncepcji federalizmu fiskalnego

Kluczowym pojęciem federalizmu fiskalnego jest pojęcie decentralizacji, w tym również decentralizacji fiskalnej. W 1999 roku w jednym ze swoich artykułów naukowych Wallace E. Oates pisał (cyt.): *Decentralizacja fiskalna jest w modzie. Zarówno w krajach uprzemysłowionych, jak i rozwijających się, narody zwracają się ku dewolucji, aby poprawić wydajność swoich sektorów publicznych*⁴⁹. Dwaj eksperci Banku Światowego, tj. Maksym Ivanyna i Anwar Shah stawiają nawet tezę, że postępujący na

⁴⁹ W.E. Oates: *An Essay of Fiscal Federalism: Theory and Institutions*. Journal of Economic Literature 1999, vol. 37(3), s. 1240–1149.

świecie w latach 80. i 90. ubiegłego wieku proces decentralizacji miał znamiona cichej rewolucji (*silent revolution*), diametralnie zmieniającej globalną architekturę władzy i administracji publicznej. W wielu państwach – Polska również się do nich zalicza – nastąpiły przemiany demokratyczne, którym towarzyszyła liberalizacja gospodarcza i decentralizacja władzy centralnej na rzecz wzmocnienia lokalnej/regionalnej władzy publicznej. Jako główne czynniki warunkujące ten proces powołani autorzy wskazują między innymi przemiany polityczne w Europie Wschodniej, koniec kolonializmu, globalizację, rewolucję informacyjną itp.⁵⁰

Niestety, w ostatnich latach można zaobserwować wyraźne wyhamowanie dynamiki procesu decentralizacji. Globalny kryzys lat 2008–2009 oraz bieżący kryzys pandemiczny COVID-19, wraz z towarzyszącym im wzrostem transferów rządowych do systemów finansowych JST stały się pretekstem w wielu państwach wręcz do recentralizacji. Można posłużyć się tu analogią do efektu wahadła, do której nawiązują Hala Altamimi, Qiaozhen Liu i Benedykt Jimenez⁵¹. Powołani autorzy podważają jednocześnie konwencjonalne schematy, zgodnie z którymi wybór między decentralizacją i centralizacją ma charakter binarny, a jedna forma procesu decyzyjnego w administracji publicznej jest lepsza lub gorsza od drugiej. Głoszą pogląd, że organizacje publiczne zwykle dokonują wyboru struktury decyzyjnej (bardziej lub mniej scentralizowanej) w celu przystosowania się do nieprzewidzianych okoliczności kryzysowych (bieżący kryzys pandemiczny niewątpliwie do takich okoliczności się zalicza). W podobnej konwencji na temat zależności w obszarze decentralizacja – centralizacja władzy publicznej wypowiadają się inni, tym razem polscy autorzy, tj. Stanisław Flejterski i Magdalena Ziolo. Podkreślają oni, że decentralizacja i centralizacja nigdy nie występują w czystej postaci. Nie istnieje coś takiego jak państwo w pełni scentralizowane czy też zdecentralizowane. Jednocześnie autorzy ci formułują stwierdzenie, które w gruncie rzeczy mogłoby posłużyć jako swoiste motto idei federalizmu fiskalnego (cyt.): *wybór centralizacji lub decentralizacji nie tyle dotyczy kwestii, która strategia jest bardziej efektywna, ile tego, w jakiej proporcji możliwe jest połączenie jednej z drugą. Chodzi więc o racjonalne (optymalne) proporcje między tym, o czym powinno stanowić centrum, a tym, czym powinny zajmować się jednostki niższego szczebla*⁵².

Postępująca recentralizacja władzy publicznej w Polsce jest faktem. Negatywne skutki z tym związane obnażył zwłaszcza wspomniany kryzys pandemiczny. Trafnie diagnozuje te procesy Dawid Sześciło, pisząc (cyt.): *O słabości polskiej administracji rządowej, zwłaszcza na poziomie ministerstw i urzędów centralnych, wiemy*

⁵⁰ M. Ivanyina, A. Shah: *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, World Bank, Policy Research Working Paper 2012, no. 6138, s. 1–39.

⁵¹ Szerzej na ten temat w: H. Altamimi, Q. Liu, B. Jimenez: *Not Too Much, Not Too Little: Centralization, Decentralization, and Organizational Change*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2023, vol. 23(1), s. 170–185.

⁵² S. Flejterski, M. Ziolo: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. *Studia Regionalne i Lokalne* 2008, nr 3, s. 78.

od dawna, ale dzisiaj szczególnie doświadczamy jej skutków⁵³. Wspomniany autor dodaje też (cyt.): *Polityka władzy centralnej w ostatnich pięciu latach, zwłaszcza wobec samorządów, skutecznie wyflukała minimum zaufania w relacjach centrum – inni aktorzy*⁵⁴.

Stanisława Golimowska i Michał Zabdyr–Jamróż⁵⁵ podają w wątpliwość hipotezę, że w reagowaniu na kryzys pandemiczny niezbędna jest silna centralizacja państwa – taki argument w ostatnich latach często pojawiał się po stronie polskiej administracji rządowej. Powołani autorzy dowodzą wręcz, że to decentralizacja oraz wdrażanie i umacnianie instytucji dobrego rządzenia (*good governance*) czynią instrumenty polityki publicznej związane z ograniczaniem negatywnych skutków pandemii najbardziej efektywnymi.

Decentralizacja jako swoisty filar i fundament teoretyczny koncepcji federalizmu fiskalnego wymaga zdefiniowania i wyjaśnienia. W ujęciu najbardziej ogólnym, proces ten określa się jako transfer uprawnień politycznych (decentralizacja polityczna), administracyjnych (decentralizacja administracyjna) i fiskalnych rządu centralnego (decentralizacja fiskalna) na niższe szczeble władzy publicznej, z uwzględnieniem hierarchii polityczno-administracyjnej i terytorialnej w danym państwie⁵⁶. Co istotne, decentralizacji fiskalnej nie można też rozpatrywać w oderwaniu od innych płaszczyzn decentralizacji, tj. politycznej i administracyjnej, chociażby w tym kontekście, że szereg ograniczeń autonomii fiskalnej ma swoje źródła właśnie na tych dwóch wymienionych płaszczyznach. Zwykle wyższe poziomy zaawansowania decentralizacji politycznej i administracyjnej przekładają się jednocześnie na wyższy poziom decentralizacji fiskalnej i większą autonomię finansową samorządu terytorialnego w danym państwie.

Pierwszy z wymienionych trzech komponentów decentralizacji, tj. decentralizacja polityczna to proces transferu władzy politycznej na niższe szczeble władzy publicznej, oparty na założeniu szkodliwości nadmiernej koncentracji władzy politycznej. Uważa się, że dywersyfikacja władzy w tym zakresie umożliwi lepsze mechanizmy kontroli i zapewnienie równowagi politycznej, a tym samym bardziej sprzyjające warunki dla demokratyzacji życia publicznego⁵⁷.

Drugi komponent, tj. decentralizacja administracyjna oznacza decentralizację odpowiedzialności operacyjnej z wyższego poziomu władzy publicznej na niższy poziom. Może ona przyjąć jedną z trzech form, tj. dekoncentracji, delegacji lub

⁵³ D. Sześciło: *Covid-19 demaskuje PIS. Fatalne skutki centralizacji władzy i marginalizacji województw*, <https://oko.press/pandemia-ujawnia-fatalne-skutki-centralizacji> (dostęp: 26.02.2023).

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ S. Golimowska, M. Zabdyr–Jamróż: *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie 2020*, t. 18(1), s. 1–31.

⁵⁶ R.C. Crook, J. Manor: *Conclusion Chapter*, [w:] *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 271–304.

⁵⁷ Szerzej na ten temat w: R.C. Vipond: *Liberty and Community: Canadian Federalism and the Failure of the Constitution*, State University of New York Press, New York 1991.

dewolucji. Pierwsza z wymienionych form (dekoncentracja), według Aarona Schneidera, charakteryzuje się tym, że władztwo JST materializuje się tylko w jednym wymiarze, tj. dostarczania dóbr publicznych, natomiast w gestii władz centralnych pozostaje władztwo regulacyjne i finansowe. Druga z form (delegacja) oznacza natomiast, że władztwo JST materializuje się w dwóch wymiarach, tj. dostarczania dóbr publicznych i ograniczonego władztwa w zakresie ich finansowania. Z kolei trzecia forma (dewolucja) traktowana jest jako najbardziej zaawansowana i dojrzała forma decentralizacji administracyjnej, w której władztwo JST dotyczy trzech wymiarów: tj. regulacyjnego, dostarczania dóbr publicznych oraz ich finansowania⁵⁸.

Natomiast decentralizacja fiskalna, zgodnie z definicją zaproponowaną przez dwóch czołowych teoretyków federalizmu fiskalnego, tj. Roya Bahla i Richarda M. Birda, oznacza proces wzmocnienia fiskalnego niższych szczebli władzy publicznej, czyli jednostek samorządu terytorialnego w formule scedowania na nie przez rząd centralny określonych uprawnień fiskalnych w zakresie samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących strony wydatkowej (*spending*) oraz dochodowej (*taxing powers*)⁵⁹. W tym kontekście samorząd terytorialny wraz z przyznanymi mu uprawnieniami wydatkowymi i dochodowymi należy traktować jako najważniejszą formę zdecentralizowanej administracji fiskalnej. Jak podkreśla Agnieszka Kopańska, w praktyce samorząd terytorialny nigdy nie działa jako w pełni samodzielny podmiot i zwykle mamy do czynienia z częściową lub ograniczoną decentralizacją fiskalną⁶⁰.

W literaturze przedmiotu podkreśla się wielowymiarowość decentralizacji fiskalnej, wskazując, że na istotę tego procesu składają się następujące komponenty⁶¹:

- przekazanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie powierzonych zadań (tzw. decentralizacja wydatków);
- wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwości kształtowania ich wysokości (tzw. decentralizacja dochodów);
- przyznanie JST uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych i planów finansowych oraz ich realizacji (decentralizacja proceduralno-organizacyjna);
- przyznanie samorządowi terytorialnemu określonych uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych (decentralizacja długu publicznego) i związanego z nim władztwa zadłużeniowego.

⁵⁸ A. Schneider: *Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Social Spendings*. Commonwealth & Comparative Politics 2006, vol. 44(3), s. 344-369.

⁵⁹ R. Bahl, R.M. Bird: *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries. Development from Below*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2018, s. 4, 32.

⁶⁰ A. Kopańska i in.: *Autonomia fiskalna i jej wpływ na działania samorządów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 7-8.

⁶¹ E. Ruśkowski: *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*. Kontrola Podatkowa 2006, nr spec. 2, s. 18-39.

Decentralizacja jest warunkiem koniecznym poprawy efektywności usług publicznych⁶². Jak słusznie zauważa jednak Alojzy Zalewski, absolutnie jej nie gwarantuje⁶³. Zdaniem powołanego autora, aby tak się stało, potrzebne jest odpowiednie otoczenie instytucjonalne oraz spełnienie wielu warunków, eliminujących potencjalne zagrożenia decentralizacji związane między innymi z takimi problemami jak niewłaściwy podział uprawnień na szczeble władzy publicznej, alienacja władzy, korupcja w sektorze publicznym, nepotyzm, klientelizm itp.

W kontekście dorobku federalizmu fiskalnego i zagadnień decentralizacji fiskalnej warto nawiązać do dwóch koncepcji teoretycznych z tym związanych. Pierwsza z nich to twierdzenie o decentralizacji (*Oates' decentralization theorem*), sformułowane w 1972 roku przez Wallace'a E. Oatesa⁶⁴. Zgodnie z nim, w przypadku braku oszczędności kosztów wynikających z centralizacji i międzyjurysdykcyjnych efektów zewnętrznych⁶⁵, odpowiedzialność fiskalna powinna być zdecentralizowana. W tym konkretnym przypadku chodzi o wspomniane już wcześniej zewnętrzne efekty podatkowe (*tax spillovers*), które należy rozumieć jako korzyści lub straty podatkowe (*tax expenses or tax benefits*). Przykładowo, korzyści przejawiają się w tym, że mieszkańcy jednej JST mogą korzystać z dóbr publicznych innej, bez partycypacji w kosztach, tj. bez płacenia podatków lokalnych. W ten sposób korzyści podatkowe jednej JST stają się jednocześnie stratami podatkowymi innej. Interpretacja twierdzenia Oates'a w tym kontekście jest następująca: dobro publiczne powinno być dostarczane na szczeblu lokalnym, gdy lokalne preferencje obywateli są niejednorodne i specyficzne, natomiast na poziomie krajowym – gdy efekty zewnętrzne między jurysdykcjami są bardzo znaczące.

Druga z wymienionych koncepcji teoretycznych to tzw. hipoteza Lewiatana (*the Leviathan Hypothesis*), sformułowana w 1975 roku przez amerykańskiego ekonomistę Jamesa M. Buchanana – głównego architekta i wiodącego badacza teorii wyboru publicznego⁶⁶. Do decentralizacji fiskalnej w tym ujęciu nawiązuje między innymi Beata Guziejewska⁶⁷, twierdząc, że decentralizacja ta ma nie tylko wspomniany już wcześniej pozytywny wpływ na efektywność sektora publicznego, ale jednocześnie stanowi istotny czynnik ograniczający proces jego nadmiernego rozrastania się, określane w literaturze przedmiotu zjawiskiem Lewiatana. Dzieje

⁶² M. Sow, I.F. Razafimahefa: *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*, [w:] J. Kim, S. Dougherty, *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD, Korea Institute of Public Finance, 2018, s. 217–243.

⁶³ A. Zalewski: *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2005, nr 1083, s. 589–595.

⁶⁴ W.E. Oates: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972, s. 54.

⁶⁵ W teorii ekonomii efekt zewnętrzny (*benefit-cost spillover*) oznacza skutek uboczny (koszt lub korzyść) mający wpływ na stronę, która nie brała udziału w podejmowaniu decyzji o działaniu, jakie spowodowało ten skutek. W przypadku JST efekty te wiążą się z procesem „przelewania się” produkcji i konsumpcji pewnych dóbr publicznych, co oznacza, że z tych dóbr nie zawsze korzystają tylko ci konsumenci, którzy płacą podatki lokalne.

⁶⁶ J.M. Buchanan: *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago 1975.

⁶⁷ B. Guziejewska: *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.

się tak przede wszystkim dlatego, że prawidłowo przeprowadzona decentralizacja fiskalna ogranicza nieefektywne wydatki publiczne. Buchanan, formułując swoją hipotezę, nawiązywał do znacznie starszej idei Thomasa Hobbesa – siedemnastowiecznego, angielskiego filozofa, porównującego rząd do mitologicznego potwora morskiego i traktującego państwo jako instytucję stworzoną w celu narzucenia określonego porządku. Opierając się na niej, James M. Buchanan twierdził, że sektor publiczny, wskutek zachowań polityków i biurokratów ma tendencję do nadmiernego rozrostu, a w konsekwencji do nadmiernej ekspansji budżetu i stałych deficytów budżetowych⁶⁸. Według Buchanana jest to rodzaj fiskalnej dyktatury większości, w której koszty polityki fiskalnej prowadzonej przez większość muszą ponosić wszyscy, również mniejszość. W ten sposób w opinii powołanego autora, określone decyzje fiskalne władzy centralnej przyczyniają się do ograniczania swobód obywatelskich, a władza ta staje się Lewiatanem. Zdaniem Buchanana, swoistą przeciwwagą dla tego procesu może być przekazanie kompetencji w zakresie polityki fiskalnej od rządu centralnego na niższe poziomy władzy publicznej. Decentralizacja fiskalna, a zwłaszcza związana z nią lokalna konkurencja podatkowa ograniczają bowiem wzrost wydatków rządowych w państwach zdecentralizowanych. Jako ogólne podsumowanie potencjalnych korzyści i wad decentralizacji fiskalnej może posłużyć poniższa tabela 2.2.

Tabela 2.2. Korzyści i zagrożenia decentralizacji fiskalnej z perspektywy koncepcji federalizmu fiskalnego

Korzyści	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> - lepsza jakość i efektywność wydatków publicznych oraz lepsze dostosowanie do preferencji lokalnych społeczności; - większa demokratyczna odpowiedzialność przed obywatelami; - lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów; - większa efektywność zarządzania budżetem; - promocja odpowiedzialności fiskalnej; - dostęp JST do kredytów; - więcej zachęt do pro wzrostowej polityki gospodarczej i fiskalnej 	<ul style="list-style-type: none"> - większa mobilność bazy podatkowej w obrębie terytorium kraju, a tym samym zwiększenie możliwości uchylania się od opodatkowania; - możliwość szkodliwej konkurencji podatkowej pomiędzy JST („wyścig do dna” – <i>race to the bottom</i>); - zwiększające się dysproporcje w dochodach i wydatkach publicznych, utrudniające zdolność JST do zapewniania podobnych standardów podstawowych usług publicznych; - spadek efektywności kosztowej administracji podatkowej na poziomie niższym niż krajowy (niewykorzystanie korzyści skali); - wyższe ryzyko niestabilności fiskalnej, zarówno po stronie JST, jak i po stronie rządu centralnego

Źródło: *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Governance Studies, OECD Publishing, Paris 2019, s. 123; T. Ter-Minassian: *Promoting Responsible and Sustainable Fiscal Decentralisation*, [w:] *Handbook of Multilevel Finance*, E. Ahmad, G. Brosio (eds.), Edward Elgar Publishing 2015, s. 437-460.

⁶⁸ Szerzej na temat relacji zachodzących między poziomem decentralizacji fiskalnej a wielkością wydatków publicznych również w: J. Rodden: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 2003, no. 57, s. 695-729.

3. Autonomia finansowa i podatkowa jednostek samorządu terytorialnego jako efekty decentralizacji fiskalnej

Decentralizacja fiskalna może być rozpatrywana jako proces oraz jako stan, rozumiany jako efekt/rezultat tego procesu. W tym drugim ujęciu istotne są dwa kluczowe pojęcia koncepcji federalizmu fiskalnego. Pierwsze z nich to pojęcie autonomii fiskalnej (*fiscal autonomy*), przy czym należy podkreślić, że w polskiej literaturze przedmiotu znacznie częściej stosowany jest w tym zakresie termin samodzielności finansowej. Drugie z nich to pojęcie autonomii podatkowej (*tax autonomy, taxing powers*). Autonomia definiowana w ujęciu ogólnym rozumiana jest jako prawo określonej zbiorowości do samodzielnego rozstrzygnięcia swoich spraw wewnętrznych, związane z samodzielnością, niezależnością i niezawisłością, w tym w kontekście spraw finansowych. Lawrence Pratchett, definiując autonomię lokalną, stosuje wielopłaszczyznowe podejście do tej kategorii, uznając, że składają się na nią: (1) wolność JST od ingerencji władzy centralnej (*freedom from central interference*), (2) swoboda decyzyjna tych jednostek w zakresie realizacji określonych celów/rezultatów (*freedom to effect particular outcomes*) oraz (3) tożsamość lokalna (*reflection of local identity*) specyficzna dla danej wspólnoty samorządowej⁶⁹. Z perspektywy koncepcji federalizmu fiskalnego szczególne znaczenie ma jeden z aspektów przedmiotowej autonomii zawierający się w drugim z wymienionych komponentów, tj. swobodzie decyzyjnej JST. Jest nim autonomia fiskalna (*fiscal autonomy*). Należy ją rozumieć jako zagwarantowaną prawnie swobodę decyzyjną JST w danym państwie dotyczącą wybranych aspektów gospodarki finansowej, w tym między innymi swobody decyzyjnej dotyczącej kształtowania wysokości własnych dochodów oraz wydatków budżetowych, lokalnej polityki zadłużeniowej, a także konstruowania budżetu i kształtowania form organizacyjno-prawnych prowadzonej gospodarki finansowej. W teorii federalizmu fiskalnego szczególny nacisk kładzie się na dwa aspekty autonomii fiskalnej, tj. dochodowy (*revenue autonomy*) i wydatkowy (*spending autonomy*), wyróżniając w tym kontekście stronę dochodową (*revenue side*) autonomii fiskalnej oraz stronę wydatkową (*expenditure side*). Wallace E. Oates uważa wręcz, że głównym problemem teorii federalizmu fiskalnego jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie instrumenty finansowe (strona dochodowa) i jakie kompetencje/zadania publiczne (strona wydatkowa) są najbardziej przydatne dla zdecentralizowanych szczebli władzy publicznej⁷⁰. W teorii federalizmu fiskalnego, w obszarze zagadnień związanych z autonomią dochodową JST akcentowane są przede wszystkim jej dwa szczegółowe aspekty, tj. władztwo podatkowe (*taxing powers*) i swoboda zadłużeniowa (*borrowing powers*) JST. Często podnoszone są w tym aspekcie dwa kluczowe

⁶⁹ L. Pratchett: *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. *Political Studies* 2004, vol. 52, s. 358.

⁷⁰ W.E. Oates: *An Essay of Fiscal Federalism: Theory and Institutions...*, op. cit., s. 1120.

problemy/dylematy optymalnego podziału uprawnień między różne poziomy władzy publicznej. Pierwszy z nich wiąże się z optymalnym przypisaniem i podziałem podatków (*tax assignment and tax sharing problem*)⁷¹, z kolei drugi (*debt assignment problem*) – z optymalnym podziałem uprawnień zadłużeniowych. W kontekście pierwszego z wymienionych problemów należy stwierdzić, że istotną determinantą autonomii fiskalnej jest charakter źródeł dochodów przypisanych JST. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają źródła podatkowe i związana z nimi lokalna autonomia podatkowa (*local tax autonomy*). Teoretycy federalizmu fiskalnego traktują ją jako warunek *sine qua non* wspomnianej wcześniej lokalnej konkurencji podatkowej, stwierdzając wręcz, że konkurencja ta nie występuje w finansach lokalnych pozbawionych atrybutu realnej, lokalnej autonomii podatkowej (*no tax competition without tax autonomy*)⁷².

Lokalna autonomia podatkowa definiowana jest jako swoboda decyzyjna i związane z nią określone uprawnienia organów lokalnych do nakładania podatków oraz ustalania ich wysokości, a także do możliwości stosowania przez władze samorządowe określonych preferencji podatkowych w ramach prowadzonej przez siebie lokalnej polityki podatkowej⁷³. Co symptomatyczne, lokalne władztwo podatkowe jest kategorią mierzalną i stopniowalną. Zagadnienie to dobrze obrazuje proponowana przez OECD matryca taksonomii podatkowej władz samorządowych (*taxing power of sub-central governments – a taxonomy of tax autonomy*)⁷⁴. Nie wchodząc w szczegóły z tym związane, warto tylko wspomnieć, że wyróżnia się tu pięć głównych poziomów lokalnej autonomii podatkowej (od poziomu „a” odzwierciedlającego najszerszy zakres władztwa podatkowego władz samorządowych do poziomu „e” charakteryzującego się jego najwęższym zakresem), przypisując im jednocześnie różne kategorie dochodów podatkowych JST (por. rysunek 2.1).

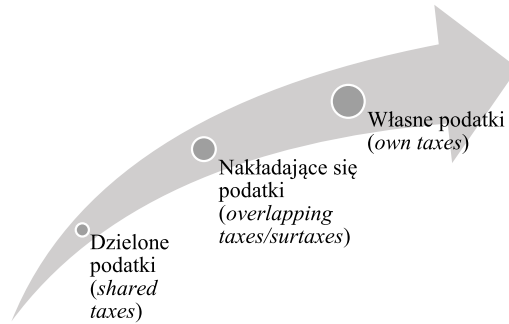
Najwyższym poziomem lokalnej autonomii podatkowej charakteryzują się dochody podatkowe sklasyfikowane jako kategorie „a”, „b” i „c”. W teorii federalizmu fiskalnego uznaje się je za podatki własne JST (*own taxes, own-source subnational revenue*). Ich atrybutem może być szerokie lokalne władztwo podatkowe (kiedy JST ma możliwość samodzielnego ustalania bazy podatkowej i stawek) bądź też ograniczone lokalne władztwo podatkowe (przykładem takich ograniczeń są górne pułapy stawek podatkowych określone przez rząd centralny). W polskim systemie prawnym jako takie kategorie podatków można wymienić podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transporto-

⁷¹ Por. J. Norregaard: *3 Tax Assignment*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), International Monetary Fund, Washington 1997, s. 49–72.

⁷² H. Blöchliger (ed.): *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris 2013, s. 81.

⁷³ Jako przykłady takich preferencji w polskim systemie prawnym można podać następujące instrumenty lokalnej polityki podatkowej: określanie stawek podatkowych, stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, umarzanie zaległości podatkowych, rozkładanie na raty lub odroczenie terminu płatności zobowiązań podatkowych, potrącenia.

⁷⁴ Szerzej na ten temat w: *Tax Autonomy Survey: Methodological Guide. OECD Fiscal Federalism Network*, OECD 2020, s. 5–9.



Rysunek 2.1. Kategorie dochodów podatkowych JST a poziom lokalnej autonomii podatkowej

Źródło: opracowanie własne.

wych. Jako przykłady podatków *stricte* samorządowych występujących w innych państwach można wskazać: lokalny podatek dochodowy (w Finlandii, Danii, Szwecji, Islandii), lokalny podatek od działalności gospodarczej (w Niemczech, Luksemburgu, Włoszech, Hiszpanii, Austrii, Francji, Japonii) czy też podatek od nieruchomości gospodarczych (w Australii i Wielkiej Brytanii). Niższym poziomem autonomii podatkowej charakteryzują się tytuły podatkowe sklasyfikowane w analizowanej macierzy autonomii podatkowej jako subkategorie „d.1” i „d.2”. Są to wspólne źródła dochodów podatkowych dla władzy szczebla centralnego i władz samorządowych. W doktrynie federalizmu fiskalnego określa się je terminem podatków nakładających się (*overlapping taxes*) lub opcjonalnie – samorządowych dodatków do podatków (*local surtaxes on national taxes*), a także „*piggyback*” taxes (od słowa *piggyback* – na barana). Analizowane tytuły podatkowe opierają się na mechanizmie dzielenia bazy podatkowej (*sharing tax bases, tax separation*) między władze wyższego szczebla i władze samorządowe, przy jednoczesnym zachowaniu lokalnego władztwa podatkowego JST w ramach wydzielonej bazy podatkowej. Jako przykłady takich podatków można wymienić PIT i VAT (w Belgii i Hiszpanii), PIT (we Włoszech i Norwegii)⁷⁵. W polskim systemie prawnym nie występują takie tytuły podatkowe. Należy jednak wspomnieć, że wśród teoretyków finansów lokalnych popularna jest koncepcja tzw. PIT-u komunalnego, zaproponowana pierwotnie przez Jarosława Nenemana i Pawła Swianiewicza, jako konstrukcji stanowiącej rodzaj dodatku samorządowego do podatku dochodowego od osób fizycznych, opartej na formule „separacji” części bazy podatkowej przedmiotowego podatku i oddania jej we władanie władz samorządowych⁷⁶. W analizowanej macierzy autonomii podatkowej jeszcze niższym poziomem swobody

⁷⁵ Por. I. Chatry: *Subnational Finance and Territorial Reforms Regional Development Policy Division OECD*, conference presentation: *Fiscal Decentralisation and Subnational Finance: Strengthening Local Level Capacity*, Mykolaiv, Ukraine, 15 March 2017, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Fiscal-decentralisation-and-subnational-finance-ENG.pdf>, s. 19 (dostęp: 26.02.2023).

⁷⁶ J. Neneman, P. Swianiewicz: *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, czerwiec 2013.

w zakresie lokalnej polityki podatkowej charakteryzują się dochody podatkowe sklasyfikowane jako subkategorie „d.3” i „d.4”. W teorii federalizmu fiskalnego określa się je terminem podatków dzielonych (*shared taxes*). Jako przykłady takich dochodów mogą posłużyć udziały polskich JST we wpływach z tytułu podatków PIT i CIT. Inne przykłady to: CIT (w Danii i Finlandii), PIT (w Słowenii i Węgrzech), PIT, CIT i VAT (w Niemczech i Czechach)⁷⁷. Co do zasady, wpływy podatkowe związane z tą kategorią dochodów są dystrybuowane do JST zgodnie z kryteriami alokacji określonymi przez władze szczebla centralnego. Ze względu na brak atrybutu samorządowego władztwa podatkowego doktryna federalizmu fiskalnego klasyfikuje je jako dochody transferowe, a nie jako dochody własne. Taka interpretacja jest więc diametralnie różna od rozwiązań legislacyjnych przyjętych w polskim systemie prawnym, w którym udziały JST w państwowych podatkach dochodowych traktowane są jako kategorie dochodów własnych⁷⁸. Innym ważnym aspektem strony dochodowej autonomii finansowej jest swoboda decyzyjna JST analizowana w kontekście możliwości zadłużania się podsektora samorządowego. Teoretycy federalizmu fiskalnego poszukują odpowiedzi na pytanie, jakie uprawnienia i w jakim zakresie mogą być przekazane przez administrację centralną na niższe szczeble administracji publicznej, bez generowania nadmiernego ryzyka dla całego systemu finansów publicznych. Problem sprowadza się więc *de facto* do kwestii wertykalnej struktury zadłużenia publicznego jako konsekwencji przekazania przez władze centralne władzom samorządowym określonych uprawnień dłużnych i związanego z tym podziału władztwa zadłużeniowego. Jednocześnie teoria federalizmu fiskalnego w sposób jednoznaczny traktuje zadłużenie władz samorządowych jako komponent ogólnego zadłużenia publicznego, koncentrując się na zagadnieniach dyscypliny i stabilności fiskalnej podsektora samorządowego (*SNG fiscal discipline*, *SNG fiscal stability*) oraz instrumentów dyscyplinujących JST w tym zakresie. Jako ich przykłady można podać między innymi: (1) samorządowe reguły fiskalne (*SNG fiscal rules*), z których znaczna część odnosi się do długu publicznego (*SNG debt rules*)⁷⁹; (2) dyscyplinę rynkową (*market discipline debt controls*), której muszą poddać się JST, wykorzystując określone instrumenty na rynku dłużnym; (3) podejście oparte na współpracy (*cooperative approach to debt*

⁷⁷ I. Chatry: *Subnational Finance and Territorial Reforms Regional Development Policy Division OECD...*, op. cit., p. 19.

⁷⁸ Zgodnie z art. 161 ust. 2 polskiej Konstytucji, *dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje*. Taki zapis skutkuje interpretacją, że te kategorie dochodów JST, które nie są ani subwencją, ani dotacją są dochodami własnymi – dotyczy to również udziałów w podatkach państwowych.

⁷⁹ Kryzys COVID-19 spowodował liberalizację reguł fiskalnych, a w rezultacie zwiększenie swobody zadłużeniowej w wielu państwach. Umożliwiło to między innymi uruchomienie przez Unię Europejską tzw. ogólnej klauzuli wyjścia (*escape clause*). Liberalizacja objęła nie tylko ogólnokrajowe, lecz również lokalne reguły fiskalne. Przykładowo, w Polsce wyłączono z indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) te zobowiązania, które JST zaciągnęły w związku z ubytkiem w dochodach wynikającym z wystąpienia epidemii. Wprowadzono również rozwiązanie zwiększające zdolność do spłaty zadłużenia, zgodnie z którym wydatki bieżące określane dla potrzeb obliczania wskaźnika IWZ można było pomniejszyć o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

controls), w tym dialogu i negocjacjach pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy publicznej w zakresie ustalania szczegółów zadłużania się JST; (4) bezpośrednią kontrolę administracyjną (*direct central government debt controls*) zadłużenia samorządowego przez władze centralne⁸⁰. Wszystkie z wymienionych instrumentów niewątpliwie ograniczają swobodę zadłużeniową JST, chociaż oczywiście zakres tych ograniczeń jest zróżnicowany przy poszczególnych instrumentach. Jako najbardziej restrykcyjny i ograniczający wspomnianą swobodę uznaje się instrument bezpośredniej kontroli administracyjnej zadłużenia samorządowego, jako najmniej restrykcyjny – dyscyplinę rynkową. W koncepcji federalizmu fiskalnego wskazuje się na szereg argumentów uzasadniających konieczność stosowania instrumentów limitacji swobody zadłużeniowej samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zakłada się, że rządy niższego szczebla mogą stwarzać znaczne ryzyko fiskalne dla rządów centralnych, a niezrównoważone finanse na szczeblu lokalnym mogą przyczynić się do swoistego drenażu centralnych zasobów finansowych. Powinnością rządów centralnych jest więc stworzenie solidnych mechanizmów instytucjonalnych, pozwalających na systematyczną kontrolę długu samorządowego i minimalizowanie ryzyka z tym związanego⁸¹. Po drugie, akcentuje się problem pokusy nadużycia (*moral hazard problem*)⁸². W podsektorze samorządowym zjawisko to można uznać za istotny bodziec osłabiający odpowiedzialną politykę zadłużeniową władz lokalnych, a jako jego przyczyny wskazać nie tylko mechanizmy przejmowania zobowiązań finansowych JST przez budżet krajowy, ale również prawnie uwarunkowane okoliczności braku zdolności upadłościowej i możliwości ogłoszenia bankructwa przez JST w wielu państwach, w tym w Polsce⁸³. Po trzecie, podkreśla się, że koszty rozrzutności fiskalnej JST (dotyczy to również nadmiernie ekspansywnej polityki zadłużeniowej) mogą być w pewnych okolicznościach dzielone pomiędzy nakładające się jurysdykcje (tzw. problem wspólnego pastwiska – *fiscal common-pool problem*)⁸⁴, co z kolei sprzyja tendencji do nadmiernego pożyczania przez władze samorządowe (*SNG debt bias*). Jak już

⁸⁰ T. Ter-Minassian, J. Craig: *Control of Sub-national Borrowing*, [w:] *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.), s. 156–172.

⁸¹ S. Saxena: *How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments*, International Monetary Fund, Washington 2022, s. 1.

⁸² Szerzej na ten temat w: T. Persson, G. Tabellini: *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard*. *Econometrica* 1996, vol. 64(3), s. 623–634.

⁸³ Według Alexa Williama, problem pokusy nadużycia przedstawiony w literaturze głównego nurtu federalizmu fiskalnego został źle postawiony, przesłaniając inny, ważniejszy problem pokusy nadużycia. Powołany autor, obserwując zmieniające się relacje fiskalne w USA, stwierdza, że politycy na szczeblu federalnym, odmawiając zwiększania wydatków federalnych na walkę ze skutkami pandemii, czerpią korzyści polityczne z dążenia do oszczędności na poziomie stanowym i lokalnym, jednocześnie pozostając odizolowani od politycznych, ekonomicznych i społecznych kosztów związanych z kryzysem pandemicznym. Por. A. Williams: *Moral Hazard in A Modern Federation*. *Journal of Post Keynesian Economics* 2021, vol. 44(2), s. 173–183.

⁸⁴ Por. Y. Shi, R. Hendrick: *The Problem of The Fiscal Common-pool: Is There An Overlap Effect on State and Local Debt?* *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020, vol. 32(2), s. 137–157.

wcześniej wspomniano, obok strony dochodowej występuje również strona wydatkowa autonomii finansowej JST. Zagadnienie to wpisuje się w szerszą koncepcję autonomii prezentowaną przez Gordona L. Clarka⁸⁵ – brytyjskiego geografa ekonomicznego, opierającą się na wertykalnym podziale zadań i kompetencji pomiędzy centrum a peryferie. Na płaszczyźnie finansowej podział ten przekłada się na strukturę wydatków publicznych, charakterystyczną dla różnych poziomów władzy publicznej. Jest to tzw. tradycyjne spojrzenie na autonomię wydatkową, w którym głównym aspektem staje się przypisanie wydatków publicznych (*expenditure assignment*) do określonych poziomów władzy publicznej. Teoria federalizmu fiskalnego oferuje pewne wskazówki w tym zakresie. Jedną z nich jest wspomniana już wcześniej (w pkt 1) zasada ekwiwalencji fiskalnej M. Olsona, zgodnie z którą dana usługa publiczna powinna być świadczona i finansowana przez ten szczebel władzy, który najściślej reprezentuje obszar korzystania z takiej usługi. W praktyce gospodarczej realizacja tej zasady nie jest jednak tak prosta, przede wszystkim ze względu na trudności z precyzyjnym określeniem obszarów korzyści i kwestią nakładania się obowiązków poszczególnych jurysdykcji, występujące efekty zewnętrzne, a także krajowe implikacje redystrybucyjne. Niejako naprzeciw tym problemom wychodzi znacznie szersza interpretacja kategorii autonomii wydatkowej (*spending autonomy*) zaproponowana przez Steffena Bacha, Hansjörga Blöchliger i Dominika Wallau⁸⁶, którzy definiują tę kategorię jako zdolność rządów subcentralnych do kształtowania, określania i zmiany polityki wydatkowej. Koncepcja ta wyraźnie wykracza poza obszar zwykłych decyzji budżetowych i swobody decyzyjnej JST z tym związanej. Powołani autorzy podkreślają, że wielkość wydatków budżetowych przypisanych samorządowi terytorialnemu nie odzwierciedla realnego poziomu autonomii wydatkowej JST. Wynika to z faktu, że bardzo często rządy subcentralne działają jak agencje, wdrażając polityki publiczne ściśle określone przez rząd centralny, finansowane z dochodów transferowych otrzymywanych z budżetu centralnego. Podczas gdy wydatki budżetowe z tym związane są po stronie JST, to jednak uprawnienia regulacyjne i finansowe z nimi związane pozostają na szczeblu centralnym. Co symptomatyczne, w podsektorze samorządowym taka sytuacja dotyczy najważniejszych obszarów wydatków samorządowych, np. ochrony zdrowia, opieki społecznej, edukacji itp. Uwzględniając opisane przesłanki, wspomniani autorzy w celu ustalenia faktycznego poziomu autonomii wydatkowej JST postulują wykorzystanie syntetycznego wskaźnika siły wydatkowej JST (*sub-central government spending power*), określonego w czterech wymiarach autonomii wydatkowej, tj.: (1) autonomii zarządczej (*managerial autonomy*) – związanej z uprawnieniami JST w zakresie zarządzania personelem i wynagrodzeniami (te ostatnie determinują poziom wydatków bieżących w JST); (2) autonomii politycznej (*policy autonomy*) – związanej ze swobodą decyzyjną JST w zakresie podejmowania decyzji co do głównych celów/priorytetów polityki

⁸⁵ G.L. Clark: *A Theory of Local Autonomy*. Annals of the Association of American Geographers 1984, no. 74(2), s. 195–208.

⁸⁶ S. Bach, H. Blöchliger, D. Wallau: *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*. OECD Economics Department Working Papers 2009, no. 70, s. 8.

publicznej i głównych aspektów świadczenia usług publicznych z tym związanych; (3) autonomii finansowej (*financial autonomy*) – odnoszącej się do stopnia kontroli, jaką nad budżetem sprawują rządy subcentralne; (4) autonomii interwencyjnej (*interventional autonomy*) – związanej z uprawnieniami JST w zakresie określania standardów i monitorowania realizacji wyników odnoszących się do ilości oraz jakości lokalnych dóbr i usług publicznych. Należy też dodać, że poziom autonomii wydatkowej determinowany jest kategorią wydatków samorządowych. Najszersza autonomia przypisana jest do wydatków związanych z realizacją przez JST nieobligatoryjnych zadań własnych, natomiast najniższa – do wydatków związanych z realizacją obligatoryjnych zadań zleconych administracji samorządowej przez administrację centralną. Ograniczona swoboda decyzyjna JST dotyczy zwłaszcza tzw. wydatków sztywnych, zdeterminowanych przepisami prawa. Relatywnie niższy poziom autonomii wydatkowej JST charakterystyczny jest też dla wydatków bieżących niż dla wydatków inwestycyjnych. W odniesieniu do tych ostatnich najczęściej (aczkolwiek nie zawsze) podjęcie decyzji o kierunku i wielkości inwestycji należy do JST⁸⁷.

4. W poszukiwaniu uniwersalnych mierników decentralizacji fiskalnej i autonomii finansowej

W literaturze przedmiotu związanej z federalizmem fiskalnym wiele uwagi poświęca się kwestiom indykatorów i pomiaru decentralizacji fiskalnej podsektora samorządowego. Jako przykłady w tym zakresie można wskazać prace następujących autorów: Duc Hong Vo (2008)⁸⁸; Aleksander Aristovnik (2012)⁸⁹; Junghun Kim, Jorgen Lotz i Hansjörg Blöchliger (2013)⁹⁰; Claudia Dziobek, Carlos Gutierrez Mangas i Phebbay Kufa (2011)⁹¹; Beata Guziejewska (2018)⁹².

Poszukuje się tam często odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe wskazanie jednego, obiektywnego i uniwersalnego indykatora, za pomocą którego można byłoby w prosty sposób określić poziom (stopień) decentralizacji fiskalnej? Odpo-

⁸⁷ A. Kopańska: *Autonomia finansowa polskich gmin – próba kwantyfikacji*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2016, nr 298, s. 35.

⁸⁸ D.H. Vo: *The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation. New Fiscal Decentralisation Indices*, UWA Business School. The University of Western Australia, Discussion Paper, 2008, no. 08.14, s. 53–79.

⁸⁹ A. Aristovnik: *Fiscal Decentralisation in Eastern Europe: Trends and Selected Issues*. Transylvanian Review of Administrative Sciences 2012, no. 37E, s. 5–22.

⁹⁰ J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger (eds.): *Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies*, OECD, Paris, Korea Institute of Public Finance, Seoul, 2013.

⁹¹ C. Dziobek, C.G. Mangas, P. Kufa: *Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases*. IMF Working Paper 2011, no. 126.

⁹² B. Guziejewska: *Normatywne versus pozytywne ujęcie decentralizacji fiskalnej a mierniki decentralizacji. Analiza na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe 2018, vol. 21(1), s. 101–117.

wiedź nie jest zbyt optymistyczna. Nie tylko nie udało się do tej pory skonstruować takiego miernika, ale również proponowane w literaturze przedmiotu cząstkowe mierniki (np. wielkość dochodów JST w relacji do PKB; udział dochodów JST w dochodach publicznych ogółem; udział dochodów własnych JST w dochodach JST ogółem; udział dochodów podatkowych JST w dochodach podatkowych ogółem; udział dochodów transferowych przekazanych z budżetu państwa w dochodach JST ogółem; wielkość wydatków JST w relacji do PKB; udział wydatków JST w wydatkach publicznych ogółem) nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny zakresu decentralizacji fiskalnej⁹³.

Na koniec warto jednak dodać, że w 2021 roku Komisja Europejska opublikowała raport zatytułowany *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*⁹⁴. Prezentowany tam zaktualizowany indeks autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index – LAI 2.0*)⁹⁵ umożliwia porównania międzynarodowe w zakresie postępów decentralizacji instytucjonalnej (politycznej i administracyjnej) oraz fiskalnej, z uwzględnieniem 11 indykatów w 57 państwach w latach 1990–2020.

W przedmiotowym rankingu odnoszącym się do okresu 2015–2020 Polska została zakwalifikowana jako państwo o umiarkowanie wysokim poziomie autonomii lokalnej, plasując się na 21. pozycji – LAI 2.0 na poziomie 61,94 (por. rysunek 2). Najwyższe wartości wskaźnika (powyżej 70) odnotowano w Finlandii, Szwajcarii, Islandii, Szwecji, Francji, Danii i Lichtensteinie. Najniższe wartości, tj. poniżej 40, dotyczyły Mołdawii, Rosji, Białorusi i Izraela. Uwzględniając z kolei wskaźnik autonomii finansowej FA, wyliczany jako jeden z komponentów LAI 2.0, Polska znalazła się na 26. pozycji, a średnia dla naszego kraju wielkość przedmiotowego wskaźnika za lata 2015–2020 wyniosła 59,52 (por. rysunek 2.2). Najwyższe wartości wskaźnika FA, tj. powyżej 80, odnotowano w Szwajcarii, Finlandii, RPA, Szwecji, Liechtensteinie, Andorze i Islandii, a najniższe (poniżej 20) – w Mołdawii, na Łotwie i w Albanii. Warto też dodać, że w grupie analizowanych 57 państw Polska jest państwem, w którym odnotowano jeden z największych spadków indeksu LAI 2.0 w latach 2015–2020 (wyższy spadek dotyczył tylko Austrii)⁹⁶.

Ewidentnie wskazuje to na pogłębiające się trendy centralizacji w naszym państwie. Próbę oddania istoty tego destrukcyjnego procesu podjęto w najnowszej publikacji autorki (współautorzy: Leszek Patrzalek, Beata Guziejewska, Sławomira Kańduła)⁹⁷. Jej autorzy konstatują (cyt.): *Od ponad pięć lat obserwujemy w praktyce*

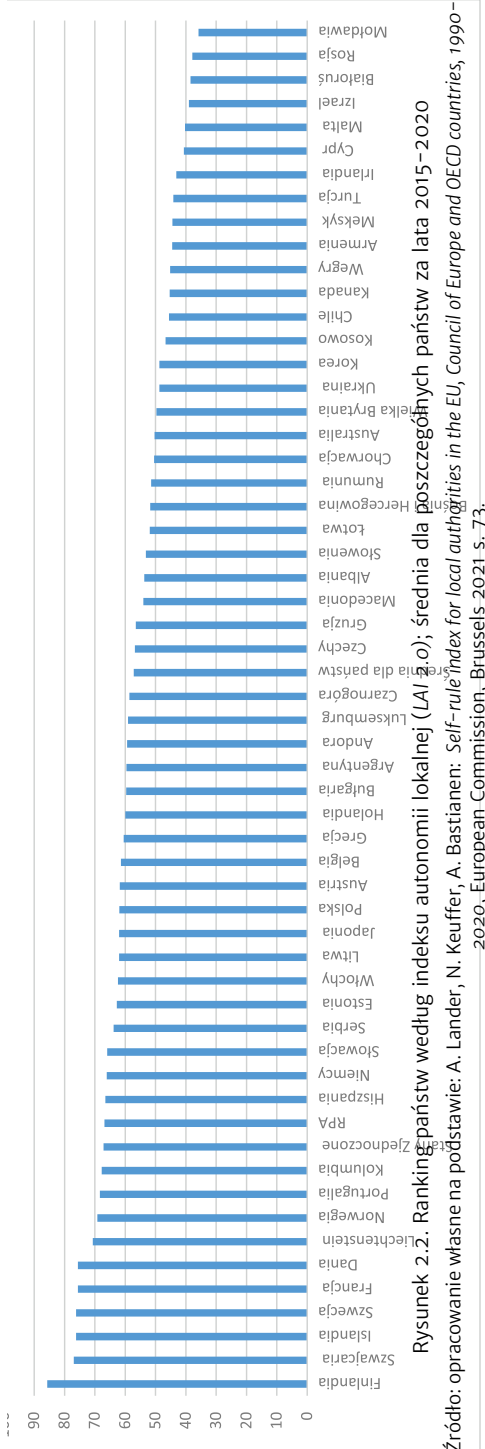
⁹³ Por. M. Poniatowicz: *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 99.

⁹⁴ A. Lander, N. Keuffer, A. Bastianen: *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*, European Commission, Brussels 2021.

⁹⁵ Jest to kontynuacja wcześniejszych badań w tym zakresie (LAI 1.0), odnoszących się do lat 1990–2014: A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldershei: *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. Regional & Federal Studies 2016, no. 26(3), s. 321–357.

⁹⁶ Ibidem, s. 74.

⁹⁷ L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła: *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2022.



zjawisko re-centralizacji połączone z nieufnością władzy centralnej do rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce.

Wielu badaczy przedmiotu zauważa, że występujący w Polsce proces re-centralizacji opiera się na niestosowaniu lub jedynie selektywnym stosowaniu standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich oraz na niezrozumieniu współczesnej konstrukcji państwa jednolitego. Proces ten połączony jest z tendencjami do pomniejszania dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazywaniem im dotacji, których sposób przyznawania jest kontrowersyjny, co wynika z zastosowania uznaniowego, politycznego kryterium podziału⁹⁸.

Podsumowanie

Decentralizacja fiskalna traktowana jako jeden z kluczowych paradygmatów koncepcji federalizmu fiskalnego jest procesem niezwykle złożonym i wieloaspektowym, przez co jednocześnie trudnym do badań i pomiaru. Zrozumienie istoty tego procesu wymaga zaangażowania się reprezentantów wielu dyscyplin naukowych, nie tylko z zakresu ekonomii i finansów, ale również nauk prawnych, socjologicznych, nauk o zarządzaniu, o polityce i administracji itp. Niewątpliwym wyzwaniem w tym zakresie, a jednocześnie impulsem badawczym są wyraźnie nasilające się w Polsce procesy recentralizacji władzy publicznej oraz marginalizacji i erozji finansów samorządowych. Koncepcja federalizmu fiskalnego formułuje wiele argumentów na rzecz szkodliwości takich działań, a zawarte w niej postulaty teoretyczne powinny być traktowane zarówno przez reprezentantów nauki, jak i decydentów publicznych jako cenne zalecenia doktryny wskazujące kierunki niezbędnych reform finansów publicznych oraz sposoby optymalizacji relacji fiskalnych zachodzących między poszczególnymi poziomami władzy publicznej. Głównym celem wspomnianych reform w Polsce powinno być odbudowanie i wzmocnienie autonomii finansowej samorządu terytorialnego, traktowanej w teorii federalizmu fiskalnego jako fundamentalna wartość idei samorządności terytorialnej, przesądzająca nie tylko o postępach rozwoju państw demokratycznych, ale również warunkująca efektywność ekonomiczną świadczenia dóbr i usług publicznych.

⁹⁸ Ibidem, s. 7.